

O SONHO DE UMA EUROPA SOCIAL: O QUE ESPERAR DO PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

CARLOS FARINHA RODRIGUES¹

Este texto reproduz a intervenção realizada pelo autor como *keynote speaker* da Conferência “*Building Social Europe*”, realizada em 29 de Novembro de 2018 na Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

INTRODUÇÃO

Queria começar por agradecer à Plataforma Social o amável convite para participar como orador nesta Conferência sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Desejaria igualmente saudar esta iniciativa. No momento em que se comemora um ano sobre a proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que visa, nas palavras do Presidente Juncker, construir uma Europa mais justa e social, é fundamental proceder a um balanço, ainda que preliminar, sobre as potencialidades e as limitações do Pilar Europeu.

Não é, no entanto, possível nesta pequena apresentação fazer uma apreciação global sobre todos os desafios que o Pilar Social coloca em todas as áreas relevantes para o futuro da Europa Social que todos ambicionamos.

A minha preocupação central é discutir em que medida o Pilar Europeu pode ou não ter um contributo na redução da pobreza, da exclusão social e das desigualdades. É um enviesamento assumido e para o qual alerta desde já os participantes.

O SONHO DE UMA EUROPA SOCIAL: O QUE ESPERAR DO PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

Permitam-me que comece pelo tema que está na origem desta conferência: O sonho de uma Europa Social e em que medida o Pilar Europeu conseguirá concretizar esse sonho.

¹ Professor do ISEG, Universidade de Lisboa e Presidente do IPP (Institute of Public Policy).

No início deste novo desafio que a Comissão nos coloca, vale a pena recordar os caminhos percorridos no passado, as promessas prometidas e consagradas nos textos comunitários e os resultados alcançados.

Nesse sentido, não nos podemos esquecer da porta de esperança que a Estratégia de Lisboa, aprovada em 2007, prometia abrir.

Os objectivos sociais eram claramente definidos:

- Promover um desenvolvimento sustentado baseado no crescimento económico, numa economia social de mercado que visasse o pleno emprego e o progresso social.
- O combate à exclusão social e à discriminação, a promoção da igualdade de género, a solidariedade entre gerações e a protecção dos direitos das crianças.
- A promoção da solidariedade, da coesão económica, social e territorial entre os diferentes Estados Membros da União Europeia.

Pouco mais de 10 anos volvidos, qual é o retracto social da Europa?

- Em 2017, 22.5% da população da EU (113 milhões de pessoas) encontravam-se em risco de pobreza ou de exclusão social;
- Nesse mesmo ano, 16.9% da população da EU (85 milhões de pessoas) estavam em risco de pobreza;
- Mais de 16 milhões de crianças e jovens estavam em risco de pobreza;
- 12,5% de indivíduos empregues estavam em risco de pobreza;
- 6.9% da população da europa encontrava-se em privação material severa;
- O nível de desigualdade medido pelo coeficiente de Gini excedia os 30%;
- A proporção do rendimento total auferida pelos 20% maiores rendimentos era 5.1 vezes maior que a dos 20% mais pobres.

Estes são números, certamente preocupantes, para o conjunto da Europa. Porém, se olharmos para as diferenças entre os vários estados membros, as desigualdades existentes são ainda mais marcantes.

- A taxa de risco de pobreza do país com maior incidência de pobreza (a Bulgária com 23.6%) era 15 pp superior à do país com menor incidência (a República Checa com 9.1%);
- O rendimento mediano por adulto equivalente do país com níveis de rendimento mais altos era mais do que 13 vezes superior à do país com um nível de rendimento mais baixo.

Obviamente que a janela de esperança aberta pelo Tratado de Lisboa não se concretizou.

A profunda crise socioeconómica que atingiu a Europa após 2008, e as políticas públicas que foram implementadas como resposta à crise, não permitiram que as promessas do Tratado de Lisboa se concretizassem.

Os objectivos sociais da Europa foram claramente subalternizados e grande parte das políticas desenvolvidas pelas autoridades nacionais e comunitárias não só não promoveram o reforço de uma Europa Social como, em muitos casos, a enfraqueceram de forma deliberada.

Note-se que os dados atrás apresentados referem-se a 2017. Eles correspondem já a um período de ligeira recuperação europeia face aos piores anos da crise. Se olharmos para os dados de 2012/2013 a realidade seria bem pior, em muitos dos indicadores teríamos uma situação mais gravosa do que a existente quando o Tratado de Lisboa foi assinado.

Claro que outros factores explicam a evolução verificada e que interagem com a crise económica e as políticas seguidas.

Nestes últimos 10 anos ocorreram profundas alterações na economia e na sociedade. O crescente processo de globalização das economias e a emergência de novas formas de trabalho, por exemplo, implicaram novos desafios que precisam de novas soluções de forma a minimizar os seus efeitos negativos, ou mesmo potenciar alguns efeitos positivos.

Do ponto de vista político, emergiram igualmente novos fenómenos que representam um perigo efectivo para a Europa Social, expressos na quebra de confiança do Projecto Europeu, de que o Brexit é um sintoma claro, e na emergência de fenómenos de populismo, de nacionalismo ou mesmo de visões retrogradadas profundamente adversas da ideia de uma Europa Social e ao projecto europeu.

Que lições podemos retirar do passado recente que sejam relevantes para a actualidade e que contribuam para a nossa análise do Pilar Europeu dos Direitos Sociais?

Talvez a principal lição seja a de que a nova esperança de uma Europa Social contida no Pilar Europeu somente se transformará em princípios efectivos se corresponder a uma reorientação das políticas visando a sua concretização.

O PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

Consideremos então as propostas e os desafios colocados pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Na minha opinião, o Pilar Europeu pode constituir um instrumento fundamental para se repensar e mudar a Europa, para privilegiar a construção de uma União assente no respeito e na concretização dos direitos sociais, na consolidação do ideal europeu, na melhoria das condições de vida de todos os cidadãos residentes no espaço Europeu, na redução das desigualdades e no combate à pobreza e à exclusão social.

Claro que isso somente acontecerá se existir vontade política para a sua concretização efectiva.

Estando globalmente de acordo com os princípios fundamentais enunciados no Pilar, considero que existem áreas de intervenção onde se deveria ter ido mais longe, fragilidades em algumas áreas e prioridades definidas, zonas cinzentas que a não serem clarificadas podem comprometer a sua eficácia e eficiência ou mesmo por em causa a realização dos objectivos pretendidos.

Nos pontos seguintes tentarei identificar essas insuficiências do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, na esperança que a discussão aqui e na EU as possa vir a ultrapassar.

1. A AUSÊNCIA DE UMA INTENÇÃO CLARO DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADE E DA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL NA EUROPA

O primeiro aspecto que gostaria de salientar é a ausência de uma referência mais explícita à necessidade de priorizar uma estratégia que efectivamente assuma o desígnio de, de uma forma sustentada, reduzir fortemente a pobreza e as desigualdades.

É verdade que se as medidas elencadas nos três eixos e nas 20 áreas de política forem efectivamente implementadas, elas poderão dar um contributo importante para a redução da pobreza e da desigualdade.

Mas a inexistência de uma visão de conjunto, de uma estratégia integrada, limita e subalterniza as potenciais sinergias que se poderiam obter neste domínio.

A existência dos níveis de desigualdade e de pobreza que no início referi são incompatíveis com a realização de uma Europa mais justa e inclusiva.

Sem uma redução significativa da pobreza e das desigualdades, os objectivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais dificilmente poderão ser bem-sucedidos.

Nesse contexto, penso que é urgente clarificar até que ponto a construção do Pilar Europeu dos Direitos Sociais pode ou não corresponder a um compromisso da União Europeia de reforçar o combate às desigualdades, à precariedade social e à pobreza?

Em caso afirmativo, como é que as propostas constantes no Pilar Europeu dos Direitos Sociais se vão traduzir em objectivos concretos e metas quantificáveis definidas a nível micro e macro?

Como é que a concretização das propostas apresentadas se articula com outros instrumentos e estratégias actualmente em execução no seio da EU como, por exemplo, com os objectivos sociais constantes da estratégia Europa 2020?

Como é que a afirmação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais é conciliável com a implementação de políticas de austeridade que, em muitos casos, assentam em políticas que são contraditórias com as propostas constantes no Pilar Europeu?

2. A ARTICULAÇÃO ENTRE OS TRÊS EIXOS ESTRATÉGICOS DO PILAR

Uma segunda questão relaciona-se directamente com a anterior e prende-se com a articulação entre os 3 eixos estratégicos do Pilar Europeu.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais articula-se em torno de três vertentes principais: i) Igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; ii) Condições de trabalho justas que permitam estabelecer um equilíbrio adequado e fiável entre os direitos e obrigações dos trabalhadores e dos empregadores; iii) Protecção social adequada e sustentável e acesso a serviços essenciais.

No entanto, a efectiva capacidade destes princípios se traduzirem num reforço efectivo dos direitos sociais dos cidadãos Europeus depende não somente da forma como se efectuará a sua aplicação, mas igualmente da forma como é encarado o mix dessas três vertentes.

Sem um balanço equilibrado entre a vertente mais estritamente económica e a vertente social, esse reforço dos direitos sociais não será alcançado.

O Pilar Europeu reconhece que as questões da pobreza e das desigualdades não são independentes nem separáveis no espaço e no tempo do problema do crescimento e do desenvolvimento económico.

Quando se reconhece que as desigualdades impedem o desenvolvimento económico e se afirma que há necessidade de reforçar a ligação entre o desenvolvimento económico, social e ambiental para assegurar um modelo de crescimento mais inclusivo, deixa de haver qualquer justificação para que as principais políticas que efectivamente norteiam o funcionamento da UE e da zona euro omitam quase por completo a avaliação de indicadores que traduzem essa associação.

No entanto, esta associação entre crescimento e protecção social pode ser encarada de várias formas.

Na minha opinião seria um erro, e mais uma oportunidade perdida, que a atenção dada à protecção social fosse vista somente de uma forma instrumental através do seu contributo para o crescimento e o emprego, subalternizando a sua importância como garante do bem-estar dos cidadãos da Europa e da coesão social.

Se é verdade que ocorreram mutações importantes no mercado de trabalho que colocam novos desafios e a necessidade de respostas inovadoras das políticas públicas, também nas questões sociais essas mutações ocorreram.

O perfil da pobreza na Europa alterou-se profundamente e emergem novos riscos e novas situações de precariedade.

O risco de pobreza das crianças e dos jovens, o problema do desemprego juvenil, a ausência de perspectivas de futuro de muitos dos jovens na Europa, a existência de um número crescente de *working-poor* em muitos países Europeus, os problemas da integração dos refugiados, são sinais preocupantes de uma situação que a não ser contrariada porá crescentemente em causa a coesão social na Europa e a sua capacidade de promover um modelo de crescimento justo e inclusivo.

3. OS INSTRUMENTOS DE EFECTIVAÇÃO DO PILAR EUROPEU NO ÂMBITO DA PROTECÇÃO SOCIAL E DA INCLUSÃO

Aqui gostaria de realçar dois domínios de política consagrados no Pilar Europeu que se me afiguram fundamentais para assegurar uma efectiva protecção social e reduzir as situações de maior precariedade social:

Em primeiro lugar, o apoio às crianças, nomeadamente o reconhecimento do direito das crianças à protecção contra a pobreza;

Parece-me, no entanto, que é necessário, definir medidas concretas que tenham implícita uma abordagem multidimensional da pobreza das crianças e dos jovens, que vai muito além da simples carência de recursos;

O que aconteceu à proposta inicial de um *child guarantee* em todos os estados membros como resposta ao problema da pobreza das crianças e dos jovens?

Em segundo lugar, o Pilar Europeu defende o direito a prestações de rendimento mínimo adequadas, garantindo assim uma vida digna em todas as fases da vida e proporcionando o acesso efectivo a bens e serviços para quem não disponha de recursos suficientes.

A criação de um quadro harmonizado para a definição dos esquemas de rendimento mínimo na Europa afigura-se-me de importância fundamental para garantir a inserção social dos indivíduos mais desfavorecidos

Uma vez mais gostaria de salientar que o objectivo fundamental do rendimento mínimo garantido é a inclusão social de todos os indivíduos que passa, mas não se reduz, à inserção no mercado de trabalho.

A construção de uma Europa Social e inclusiva não pode deixar de pugnar pela redução das desigualdades.

A ausência de medidas concretas para reduzir as desigualdades, nomeadamente no âmbito fiscal, constitui uma das principais limitações do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

4. VIABILIZAR O PILAR EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS

Finalmente gostaria de tecer algumas considerações sobre o que me parece vital para efectivar o Pilar dos Direitos Sociais:

Em primeiro lugar, o Pilar Europeu tem que se traduzir em metas claras e quantificáveis com horizontes temporais bem definidos e que possibilite a monitorização efectiva dos resultados alcançados.

Em segundo lugar, é necessário garantir a consistência e a coerência entre os objectivos estabelecidos no Pilar Europeu e os demais instrumentos de política económica da EU, nomeadamente os consagrados no Semestre Europeu.

Isso implica conferir ao Pilar Europeu o mesmo patamar de prioridade que as restantes dimensões políticas da EU.

Os passos já desenvolvidos para a articulação entre o Pilar Europeu e o Semestre Europeu são claramente insuficientes e conferem ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais uma posição claramente subalterna.

Em terceiro lugar, o Pilar Europeu deve ter a capacidade de mobilizar os fundos necessários à sua efectiva implementação e à concretização das políticas que nele são preconizadas.

Finalmente, o Pilar Europeu deve assentar num forte apelo de mobilização de todos os actores que possam contribuir para a sua concretização.

A nível comunitário, nas organizações governamentais dos Estados Membros, nos parceiros sociais, nas diferentes organizações da sociedade civil que pugnam por uma Europa mais inclusiva.

SÍNTESE FINAL:

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais pode ser um instrumento importante para reforçar a visão de uma Europa mais forte e coesa, assente no reconhecimento nos direitos e na da dignidade de todos os que nela habitam, uma Europa mais inclusiva, com menos pobreza, com menos desigualdade e com menos exclusão social.

Cabe a todos nós fazer que não seja mais uma oportunidade perdida.

Muito obrigado pela vossa atenção.